

Economics and Sociology  
Occasional Paper No. 1530

COSTA RICA  
POLICY TOOLS FOR RURAL FINANCE

LA EXPERIENCIA CON LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES:  
VISION DESDE OHIO STATE UNIVERSITY

por

Douglas H. Graham

Rural Finance Program  
The Ohio State University  
and  
Academia de Centroamérica

November, 1988

**LA EXPERIENCIA CON LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES:  
VISION DESDE OHIO STATE UNIVERSITY**

Douglas H. Graham\*

**I. Introducción**

Señoras y señores, representantes de instituciones particulares y públicas de Costa Rica:

Me alegró mucho la invitación a compartir con Ustedes la experiencia de la Universidad de Ohio State (OSU), resultado de muchos años de trabajar en el área de los mercados financieros rurales (MFRs). El grupo de investigadores de OSU ha trabajado en aproximadamente 20 países, en Asia, Africa y América Latina, durante tres décadas. Sería difícil resumir esta labor en 20 minutos, mas creo que facilitaría la discusión de hoy si indicara, a grosso modo, algunas de las lecciones derivadas de nuestra experiencia, al trabajar con un gran número de instituciones financieras en estos países y con las principales agencias internacionales. Esta presentación está organizada con el fin de identificar cuáles elementos condicionan la viabilidad de las instituciones financieras y la eficacia de los mercados financieros rurales que ellas sirven.

Estas lecciones se derivan de la experiencia de las agencias internacionales al promover la creación de los bancos de desarrollo agrícola y otras formas institucionales de intermediación financiera, como las bancos rurales unitarios o las cooperativas de ahorro y crédito. Aquí se destacan las dificultades comunes que se observan en esta experiencia. Finalmente, voy a inden-

tificar algunos elementos esenciales para el éxito de las instituciones financieras, en cualquier ambiente político.

## II. Marcos Conceptuales para el Análisis de los MFRs

Antes de discutir los problemas o dificultades comunes, deseo aclarar algunas dimensiones del análisis y los marcos conceptuales que se presentan en el Cuadro 1, para entender el comportamiento de las instituciones financieras de los países en desarrollo.

Primero, es claro que el esfuerzo de crear y apoyar los bancos de desarrollo agrícola no tuvo como fin u objetivo la viabilidad financiera de estas instituciones. La autonomía gerencial no era tan importante como otras misiones y metas impuestas a estos bancos por las autoridades políticas, tales como la promoción del crecimiento regional, la producción agrícola o la adopción de tecnología nueva. El crecimiento, expansión y sana viabilidad de la institución financiera en sí misma no era un objetivo prioritario de estos programas. En el caso típico, estas instituciones eran usadas simplemente como un canal administrativo para alcanzar otros fines del desarrollo, a pesar del riesgo, costos y pérdidas para la institución.

Esto nos conduce a otro marco conceptual importante: el concepto de dominación institucional por los deudores o los depositantes o ahorrantes. Esto se refiere a la forma en que todos los procedimientos y prácticas operacionales dentro de una institución financiera están diseñados para y orientados hacia

## MARCOS CONCEPTUALES

Autonomía Gerencial

vs.

Intromision Política

Dominación Institucional  
por Deudores

vs.

Dominación Institucional  
por Depositantes

Racionamiento

Costos de  
Transacciones

Institución Truncada

Contactos Mínimos

– Falta de Servicios Continuos y Múltiples

los intereses, ya sea de los deudores o de los depositantes. Si observamos el síndrome de dominación por el deudor, estamos viendo procedimientos y prácticas que favorecen el rápido desembolso de fondos para una clientela seleccionada, tan rápido como sea posible, sin mucha preocupación acerca de si esta clientela tiene capacidad de pago, o si existirá una recuperación de los préstamos.

La institución dominada por los depositantes, por otra parte, es aquella donde los procedimientos y prácticas puestos en operación por la institución financiera se preocupan de proteger el interés del depositante o los ahorros del ahorrante. Aquí, la capacidad de pago se toma más en serio. Aquí, los procedimientos y prácticas de recuperación se enfatizan mucho más que el desembolso rápido de los fondos. Y aquí, la diversificación de la cartera (para manejar el riesgo) se mira mucho más seriamente, en lugar de buscar la concentración de la cartera en determinados grupos, empresas o cultivos.

Otra perspectiva de importancia es el proceso de racionalización de crédito y los costos de transacciones. Cuando observamos una institución con una misión impuesta, con dominación por los deudores en los procedimientos y las prácticas, que sirve a mercados financieros rurales especializados y segmentados, estamos también observando un racionamiento implícito del crédito, no a través del precio (dado el típico control de la tasa de interés en estos casos), sino a través de restricciones en el monto prestado o a través de costos adicionales. La

asignación del crédito sigue reglas de distribución basadas en garantías más rigurosas o influencia política o una combinación de las dos.

Es aquí cuando los costos de transacciones aparecen. Estamos hablando de altos costos de operación en la evaluación, información y requerimientos de documentación, que son típicamente parte del proceso de selección y manejo de clientes en los programas de crédito dirigido impuestos por los gobiernos y las agencias internacionales. Por otra parte están los costos de transacciones del cliente para ganar acceso a estos fondos. Estos costos son importantes en el caso de préstamos pequeños, donde los costos implícitos (viajes, costo de transporte hasta la agencia, comisiones implícitas, tiempo perdido de trabajo) pesan relativamente más que la tasa de interés. En contraste, para deudores con préstamos grandes, los costos de transacciones son relativamente pequeños y la tasa de interés es un componente más importante del costo total del préstamo.

Un enfoque final que merece atención aquí es la vulnerabilidad de una institución truncada o incompleta, con contacto mínimo o infrecuente con su clientela. La dependencia de fondos externos, la falta de movilización de depósitos locales y el énfasis en préstamos de largo plazo tienen la implicación de una institución incompleta, que minimiza o ignora servicios de depósito e instrumentos de ahorro y también el crédito periódico de corto plazo. En consecuencia, este tipo de institución tiene poco contacto con su clientela y la identificación y relación del

## EXPERIENCIA

BANCOS DE DESARROLLO  
BANCOS RURALES  
COOPERATIVAS

## PROBLEMAS

DEPENDENCIA FINANCIERA  
(DEPOSITOS)  
INTROMISION POLITICA

ACCESO: RACIONAMIENTO  
CONCENTRACION DE CARTERA  
DIVERSIFICACION  
COSTOS DE TRANSACCIONES

DESVIACION DE FONDOS  
MOROSIDAD  
PERDIDAS  
QUIEBRA

## FALTA DE VIABILIDAD

cliente con la institución es débil y de poca calidad. No es una sorpresa que el motivo de pago es también débil.

Ahora podemos revisar las problemas o dificultades comunes a las instituciones financieras débiles creadas con estas características, como se aprecia en el Cuadro 2. La dependencia financiera de fondos externos y la falta de movilización de depósitos locales creó una dominación institucional de los deudores, el crédito dirigido y la intromisión política en la asignación crediticia. También se observa una falta de diversificación de la cartera, necesaria para lograr un mejor manejo del riesgo de la institución. Se observan también costos de transacciones altos al seleccionar deudores y documentar y trasladar la información sobre la cartera a las agencias internacionales (las fuentes de los fondos limitan la autonomía gerencial). Los resultados fueron un alto índice de morosidad, pérdidas y quiebras. Las instituciones no podían continuar sin una inyección continua de subsidios.

### III. Elementos Esenciales para el Exito de los MRFs

¿Qué significa todo esto desde el punto de vista de la identificación de los elementos esenciales para el éxito en los mercados financieros rurales? Estos elementos se destacan en el Cuadro 3. Primero y, sobre todo, se requiere información operacional significativa sobre el deudor, a fin de realizar una evaluación seria del préstamo y lograr una recuperación efectiva. Si no se tiene un sistema de evaluación apropiado, es difícil ser



# ELEMENTOS DE EXITO

SISTEMAS DE INFORMACION

EVALUACION DE PRESTAMOS  
RECUPERACION

GARANTIAS

CONTRATOS  
SISTEMA JUDICIAL  
VINCULOS

FUENTES DE FONDOS

DEPOSITOS

REGULACION

RENTABILIDAD  
CONFIANZA

MANEJO DE RIESGO

DIVERSIFICACION

INCENTIVOS Y RESPONSABILIDADES

un acreedor viable en el mercado rural. Importante aquí es un sistema de información al día sobre el perfil de morosidad por tipo de empresa, cultivo, agencia, región y según los términos y condiciones del préstamo, para manejar mejor el riesgo en la asignación del crédito en el futuro.

Segundo, tiene que existir, ya sea una garantía o un sustituto efectivo de esta garantía. Tiene que existir un sistema judicial que garantice el cumplimiento de los contratos a costos de transacciones mínimos. Tienen que existir mecanismos informales suficientemente innovadores que sustituyan las garantías formales, como son los vínculos con beneficios, procesadores, exportadores, etc.

Tercero, un equilibrio apropiado de las fuentes de fondos es necesario para el éxito. Esto no significa que estas instituciones deban depender exclusivamente de la movilización local de depósitos, indispensable para desarrollar una identidad local con la comunidad y la sana disciplina de una institución dominada por los depositantes. Obviamente, también hay un papel para los fondos externos. ¿El asunto es, en qué grado? Esta es una cuestión empírica. ¿Cuál es el límite, más allá del cual depender de fondos externos empieza a transformar los procedimientos operacionales de la institución y la sicología de quienes la manejan, así como la de los deudores? ¿Cuál es el nivel de fondos externos que cambia una institución de ser dominada por los depositantes a ser dominada por los deudores, exponiéndose al riesgo asociado con ese cambio?

Cuarto, es el tema de la desregulación y regulación. Todos estamos familiarizados con las distorsiones que pueden ser introducidas en los mercados financieros a través de una fuerte regulación e intervención. La liberalización financiera es necesaria. En particular, se debe eliminar el control de las tasas de interés, permitir la diversificación de la cartera, eliminar los créditos dirigidos, reducir las barreras a la entrada en el mercado financiero, para promover la competencia, y reducir la carga de altos requerimientos de encaje (que son formas de impuestos disimuladas sobre la intermediación financiera). En otras palabras, es necesario remover, o por lo menos reducir drásticamente, los impedimentos para una intermediación eficiente y efectiva.

Esto no implica, sin embargo, que la regulación no sea necesaria. Ella es claramente necesaria para lidiar con el problema del nivel de riesgo implícito en una cartera concentrada y también con los conflictos potenciales de interés, cuando los propietarios de los bancos son también los dueños de muchos de los negocios a los cuales los bancos le prestan. Este es el concepto de grupo conglomerado en los mercados financieros. Se requiere una supervisión efectiva sobre los bancos, para prevenir que surja esta clase de riesgos y conflictos de interés y emprender acciones regulatorias apropiadas para la protección de los depositantes.

También se necesita un concepto de manejo de riesgo a través de la diversificación de la cartera, así como márgenes apropiados

para la viabilidad institucional. Esto se refiere al margen entre tasas de interés por los depósitos y tasas cobradas por los préstamos, de magnitud suficiente para cubrir los costos operacionales y un rango aceptable de utilidades, para el continuo crecimiento y expansión de los intermediarios financieros.

Finalmente, un sistema apropiado de asignar responsabilidades es también extremadamente importante. Esto es algo que ocurre en las operaciones del sector privado, pero no necesariamente en la operación del sector público. Aquí, la persona que toma las decisiones con respecto al préstamo (que termina siendo moroso), no tiene que responder por esta decisión. En un ambiente de servicio público; los ascensos y los aumentos de salarios no están en absoluto relacionados con el desempeño de la cartera que la persona está encargada de crear y supervisar. En los bancos de desarrollo del sector público existe una socialización de la responsabilidad, de manera que no se puede culpar a ninguna persona en particular. Si no se tiene un método apropiado para asignar responsabilidades, con el cual se hace responsable a las personas por sus decisiones, existirán también dificultades para implementar la disciplina en la institución financiera.

Al final, cuando se juntan todos estos elementos esenciales para el éxito, se obtiene un sistema de instituciones que ofrecerán servicios múltiples de depósitos y préstamos, harán transacciones frecuentes, con mucho más contacto entre acreedor y deudor, con lo que desarrollarán la eficiencia y la confianza

necesaria para que las instituciones financieras contribuyan al fortalecimiento de los MFRs y el desarrollo económico.

Notas:

Este trabajo fue presentado en el Taller sobre el Financiamiento de la Agricultura en Costa Rica, celebrado en San José el 31 de octubre de 1988. Este trabajo es parte del Proyecto Policy Tools for Rural Finance in Costa Rica, patrocinado por USAID, a través del convenio cooperativo entre AID y Ohio State University. El autor asume responsabilidad exclusiva por el contenido del trabajo.